

城市规划设计研究系列丛书

营城方略

城市总体规划实践与创新

江苏省城市规划设计研究院 / 编著

UPD

东南大学出版社

非外借

——
四方
——

U2

城市规划设计研究系列丛书

营城方略/城市总体规划实践与创新

江苏省城市规划设计研究院 编著

Practice
and
innovation
of urban
master
planning

东南大学出版社

图书在版编目（CIP）数据

营城方略：城市总体规划实践与创新 / 江苏省城市规划设计研究院编著. —南京：东南大学出版社，2017.12
（城市规划设计研究系列丛书）
ISBN 978-7-5641-7480-4
I. ①营… II. ①江… III. ①城市规划—研究—中国
IV. ①TU984.2
中国版本图书馆 CIP 数据核字（2017）第 272010 号

内 容 提 要

本书以江苏省城市规划设计研究院成立以来的城市总体规划实践成果为基础，立足江苏、放眼全国，系统回顾了改革开放以来城市总体规划编制的变革历程，揭示了城乡发展与城市总体规划编制改革之间密切关系。本书从理念运用、内容应对、技术创新三个方面系统总结了该院城市总体规划编制理论与方法探索，从设区城市、县级城市、开发区三个层次集中展示了该院城市总体规划编制的代表性案例，同时对城市总体规划编制改革方向也进行了一些思考。对于城市规划的相关从业人员、大专院校师生及兴趣爱好者来说，本书具有很好的参考和借鉴价值。

营城方略：城市总体规划实践与创新

编 著 江苏省城市规划设计研究院
责任编辑 陈 跃（025）83795627

出版发行	东南大学出版社	出 版 人	江建中
地 址	南京市四牌楼 2 号	邮 编	210096
销售电话	（025）83794121	电子邮箱	press@seupress.com
网 址	http://www.seupress.com		

经 销	全国各地新华书店	印 刷	南京精艺印刷有限公司
开 本	889mm×1194mm 1/12	印 张	22
字 数	529 千		
版 次	2017 年 12 月第 1 版 2017 年 12 月第 1 次印刷		
书 号	ISBN 978-7-5641-7480-4		
定 价	260.00 元		

本社图书若有印装质量问题，请直接与营销部联系。电话：025-83791830

《城市规划设计研究系列丛书》 编委会

主 编：孙晓文

副 主 编：高世华

委 员：袁锦富 黄富民 张奇云 刘宇红 李正伦 曹国华
唐历敏

本册执行主编：袁锦富 姚秀利

本册编撰人员：陈 军 戴 忱 王树盛 侯冰婕 孙中亚 邬弋军
梁印龙 郑文含 索 超 郑 俊 刘志超 汤春峰
赵 倩 朱 杰 陆泉麟 蒋金亮 樊思嘉

参 编 人 员：汤 浩 余 娟 戎丽敏

顾 问：崔功豪 吴楚和 陈沧杰

前言

Foreword

一个城市的发展轨迹总是与其所处的时代、地域背景和人文环境密切关联，在中国漫长的城镇化历程中，1978年是一个值得大书特书的年份，中国的城镇化大幕自此徐徐拉开，分布在全国各地的城镇和乡村纷纷登上了属于各自的舞台，千年以来中国稳固的农业文明格局在短短的三十多年间发生了巨变，城市文明飞速发展，逐步建立起主导地位。伴随着快速的城镇化历程，中国城市规划行业不断成长、成熟。

江苏作为改革开放的前沿，得益于良好的政策、区位、产业、人才优势以及敢于创新的拼搏精神，各级城市较早地进入到工业化和城镇化发展快车道，使得江苏的城市规划实践工作有机会率先遇到和解决发展中的系列新问题与新需求，从而有了不断创新的动力源泉。江苏省城市规划设计研究院牢牢把握住时代发展的脉搏，以服务全省城乡发展为己任，实现了与江苏城市发展的共同发展、共成长，感谢这个伟大的时代，感谢江苏这方沃土。

在城市快速发展过程中，城市总体规划发挥了极为重要的战略引领作用，我院城市总体规划理论与实践的探索也正是来源于不断涌现的城市发展需求。作为全国富有影响的规划设计机构，完成了一批优秀的总体规划成果，我院的城市总体规划编制基本实现了对全省县、县级市的全覆盖，相继编制过全省七成以上设区城市的总体规划。此外，西藏、新疆、甘肃、四川、湖北、广西、山东、安徽等省、区，我院均有县级以上的城市总体规划编制实践。还有一批城市总体规划获得全国优秀规划设计奖项，其中一等奖四项，目前我院是国内中小城市总

体规划获奖数量最多、等级最高的规划设计机构。

纵览三十多年来的实践，我院城市总体规划实践工作具有以下四个方面的特点：

一是完整参与了中国改革开放以来的规划编制实践。

我院成立于1978年，正值改革开放之初，一方面受“文化大革命”影响，江苏的城市规划工作全面停止，城市累积了大量的问题亟待解决；另一方面以苏南乡镇企业、手工业为发端，勤劳能干的江苏人民选择了一条工业化推动城镇化的发展道路，经济发展和城乡建设的新需求不断涌现。我院的城市总体规划编制实践也因此深深打上了这样的时代烙印，在这样的过程中，我们的城市发展观逐渐成形，技术方法体系不断创新完善，人才队伍不断壮大。

总结我院城市总体规划成果，突出体现了“先遇先解先创新”的特点。在全省城镇化水平处于30%的起步阶段时，我院较早地开展开发区的规划编制工作，探索城市总体规划中如何解决产城关系问题；当全省城镇化水平达到40%时，我们意识到必须要对城市的生产、生活、生态空间在功能层面上加以引导，率先进行城市功能分区、空间管制的探索；当全省城镇化水平超过50%时，城乡发展差距拉大的问题逐步凸显，城市总体规划需要以更加系统、多元的视角重新调整城乡发展要素的配置格局；随着全省城镇化水平超过60%，低碳生态发展从理论走向了实践；今天全省的城镇化水平已经接近70%，规划编制与规划管理正进入到深度融合阶段，总体规划的改革迫在眉睫。

二是全面介入了最具世界样本意义的中小城市成长。

江苏的中小城市，特别是苏南的县级城市是中国改革开放历程与成果的缩影，在中国具有极强的代表性。中国在城市与开发区建设领域的成功经验正在影响着一大批地区和国家。从某种意义上来说，我们是幸运的，有机会全面见证和引领了一批最具世界样本意义城市的成长。

这种样本意义主要体现在：通过规划与实践的互动，我们给出了低城镇化水平城市迈入高城镇化水平城市的路径与应对方案，也包括过程中的教训。在江苏中小城市的发展中，我们系统地解决了产业与空间、功能的关系，确保产业发展服务于城市空间增长和功能提升，而不是使之处于失控状态，造成昨日建设成为今日发展之障碍；解决了本地人口与外来人口的居住、就业和公共服务保障问题，而不是任其自我发展不加引导，最终催生出大批城市盲流和贫民窟；解决了城市与乡村之间统筹发展的的问题，使得乡村能够不断从城市发展中汲取动力，让乡村能够保持特色而不失活力地可持续发展。当然，过程中也有许多值得总结的方面，比如对城市增长边界的管控、对重要生态空间的保护、对城市历史文化价值的认知与保护等等。

三是系统探索了总体规划编制的理论与技术方法。

得益于中国城市规划理论的长足发展和不断涌现的创新需求，城市总体规划在坚守其法定性的基础上，保持了足够的开放性，地理学、人口学、空间信息学、计算机学、社会学、生态学、数据信息学等学科为各个阶段的城市总体规划编制贡献

了大量的理论与方法。

总结我院各阶段的城市总体规划成果，一批具有全国领先性的技术方法率先运用到城市总体规划的编制实践中，从最早引入计算机 CAD 辅助制图，到后来的城乡片区划分方法、空间分析方法、城市交通与土地利用一体化方法、低碳生态方法、经济性分析方法、大数据应用方法等，规划成果通过不断创新规划理念，引入相关学科的技术方法来提高成果的编制水平与质量。

四是广泛输出了江苏的城市发展与规划编制经验。

2000 年以来，我院大量参与了全国其他省、区的城市总体规划编制工作，其中又以中西部地区的城市为主，我院立足当地发展实际，不断输出江苏的城市发展与规划编制经验，以西藏拉萨、四川绵竹、广西钦州、新疆阿勒泰、安徽蒙城等为代表的一批成果获得全国和江苏省优秀城乡规划设计奖项。在此过程中，也让我们更加深刻地意识到江苏经验普适性和独特性的差别，经验输出必须建立在与地区发展实际紧密结合的基础上，尤其要重视地域性和阶段性差别，每一个城市的成长都是一个不可复制的个体，没有完全可以照搬的套路，这就要求规划师们要扎根所服务的城市，编制出具有地方特色和契合当地实际的规划成果。

本书是对我院成立以来城市总体规划编制成果的系统总结，力求将城市总体规划放到更长的时间与空间维度来进行梳理评价，希望系统探讨与总结城市总体规划编制的一般性理论与技术方法。本书是全院集体智慧的结晶，全书具有如下三个方面的特点：

一是对城市总体规划实践历程的系统回顾。本书通过对改革开放以来不同阶段江苏经济社会发展特征的梳理总结,清晰勾勒出城市总体规划如何应对不同阶段的重大问题及发展诉求,每一次应对的过程都是在推动城市总体规划不断地改革提升。在此过程中,全新的城市发展理念不断被引入,重大问题的应对思路与应对措施逐渐成为行业共识,尤其是江苏在区域协调、城乡统筹、产城关系、交通引导、低碳生态发展等方面的实践探索保持了在全国的领先地位。

二是对城市总体规划的理论与方法的全面总结。本书从理念探索、重要内容应对、关键技术应用三个层面对城市总体规划理论与方法进行了全面总结。理念探索方面重点对其产生的背景、内涵要义及其应用实践进行了全面剖析;重要内容应对方面则重点解析了城市总体规划当时所要解决的突出问题,以及规划如何在策略上、措施上予以应对,从中可以发现,城市总体规划的实践与创新和时代发展需求有着十分紧密的关系,城市总体规划编制创新的每一步都有其必然性;关键技术应用方面除了表现出时代特征外,也突出反映了城市总体规划始终坚持吸收相关学科的理论与技术方法,并创造性地在规划中加以运用,极大地提高了城市总体规划的科学性。

三是对城市总体规划代表性案例的集中展示。本书从设区城市、县级城市、开发区三个层面,选取了处于不同发展阶段城市的代表案例加以总结,如以昆山、江阴为代表的处于转型发展阶段的中小城市案例,以南通为代表的处于快速发展阶段的设区城市案例,以苏州工业园区为代表的典型开发区案例,

此外,本书也吸收了部分我院援藏、援疆、援川的代表案例,希望这些案例对读者有所启示。

全书共分八章。第一章分析了城市总体规划变革与时代变迁的密切关系,探讨了规划变革的必然性,由姚秀利、侯冰婕撰写;第二章梳理了城市总体规划中主要规划理念的内涵及具体实践,探讨了理念探索与运用的时代性,由姚秀利、孙中亚撰写;第三章剖析了城市总体规划中若干重要内容的规划应对策略与措施,探讨了城市总体规划在不断面对城乡发展问题与需求过程中的成长性,由袁锦富、赵倩、朱杰、邬弋军、王树盛、刘志超、戴忱、梁印龙、陆泉麟、索超、蒋金亮等撰写;第四章总结了城市总体规划编制中关键性技术的理论方法与应用技巧,探讨了城市总体规划编制技术方法的创新性;由袁锦富、郑文含、王树盛、戴忱、索超、蒋金亮、汤春峰等撰写;第五、六、七章分别对设区城市、县级城市、开发区的代表案例进行了详尽解析,陈军、梁印龙撰写了第五、六章,郑俊撰写了第七章;第八章对新时期城市总体规划改革的方向进行了思考,由邬弋军、姚秀利撰写。姚秀利负责了全书的统稿工作,袁锦富负责了全书的技术统筹及审核工作。受限于我们的认识和水平,本书在体系上、内容上和结论上还存在不少瑕疵,甚至是“一叶障目”,缺点和错误在所难免,但我们希望以此加强与同行的交流,得到学术界与实践者们的批评与指正,共同推动城市总体规划编制工作的不断创新。

作者

2017.10

目录

Contents

前言

1

第一章 时代变迁与城市总体规划 / 001

- 一、波澜壮阔的时代变迁 / 002
- 二、变革发展的城市总体规划 / 006

2

第二章 规划理念的探索与运用 / 009

- 一、功能分区 / 011
- 二、区域协调 / 014
- 三、城乡统筹 / 016
- 四、空间管制 / 020
- 五、交通引导 / 022
- 六、低碳生态 / 025
- 七、城市设计 / 028

3

第三章 重要内容的应对策略与措施 / 031

- 一、区域协调与协同策略 / 032
- 二、城乡统筹与乡村发展 / 040
- 三、城市性质与城市规模 / 047

- 四、产城关系组织与引导 / 050
- 五、中心城区空间布局优化 / 064
- 六、城市综合交通体系 / 071
- 七、历史文化保护 / 079
- 八、低碳生态保护与利用 / 084

4

第四章 关键性技术的创新与应用 / 089

- 一、城乡空间组织的技术方法 / 090
- 二、空间分析的技术方法 / 095
- 三、城市交通与土地利用一体化的技术方法 / 104
- 四、低碳生态的技术方法 / 114
- 五、经济性分析的技术方法 / 124
- 六、城镇开发边界划定的技术方法探讨 / 134
- 七、大数据应用的技术方法 / 139
- 八、多规协调的技术方法 / 152

5

第五章 地级市城市总体规划代表案例解析 / 159

- 一、拉萨市城市总体规划（2009—2020） / 160
- 二、绵竹市城市总体规划（2008—2020） / 170
- 三、南通市城市总体规划（2011—2020） / 177

6

第六章 县级城市总体规划代表案例解析 / 185

- 一、吴江市城市总体规划（2006—2020） / 186
- 二、昆山市城市总体规划（2009—2030） / 197
- 三、江阴市城市总体规划（2011—2030） / 206
- 四、蒙城县城市总体规划（2012—2030） / 216

7

第七章 开发区总体规划代表案例解析 / 223

- 一、江阴临港新城总体规划（2011—2030） / 224
- 二、苏州工业园区总体规划（2012—2030） / 228
- 三、霍尔果斯经济开发区总体规划（2012—2030） / 238

8

第八章 城市总体规划改革的方向思考 / 243

- 一、当前城市总体规划面临的不适应性 / 244
- 二、新时期城市总体规划面临的5个变化 / 246
- 三、城市总体规划转型方向的思考 / 247

参考文献 / 251

第一章

1 时代变迁与城市总体规划

城市是人类经济社会发展的产物,城市规划思想和实践也随着城市的诞生而孕育萌芽、逐步成长。无论是在由盛而衰的底格里斯河—幼发拉底河流域,还是在上下五千年漫长而繁荣的东方,城市规划的思想都如同绵长不绝的涓涓细流,从乌尔古城路网的纵横交错、从《周礼·考工记》的字里行间,穿越变迁的朝代,历久弥新地迎面而来。然而时代变迁,历史多舛。19世纪中期的工业革命浪潮席卷了整个欧洲和美国,西方城镇化的进程空前加快,此时的中国城市发展进程则进入到长时间的停滞状态。

历经波折,直至1978年改革开放以后,中国才以奋起直追的姿态复兴城市建设、加快城市发展,从中华人民共和国成立初期仅有10.64%^[1]的城镇化率直奔54.77%^[2]。比较城镇化率从20%提高到40%的过程,英国经历了约120年,法国100年,德国80年,美国40年,中国仅用了22年(1981—2003年)^[3]。东部沿海省份的城市更是一路高歌猛进,达到同样的城镇化率增量,江苏省仅用了10年(1990—2000年)^[4]时间。

昆山,40年前江苏省南部的一个农业县城,经济水平排名苏州八县市之末。1985年夏天,一次县级会议决定自费开辟一块3.75平方千米的工业区,几个月之后,江苏省第一家外资企业在此投产。30年后,昆山GDP超过3000亿元,发展水平数年蝉联全国百强县之首,连续7年排名《福布斯》中国大陆最佳县级城市第一。

江阴,太湖平原北段、长江沿岸的港口古城,30年前地区

生产总值仅4亿元,30年后的江阴,以全国万分之一的国土、千分之一的人口,创造了全国两百三十分之一的GDP,建立了百分之一的上市公司、五十分之一的全国五百强企业,在全国县域经济基本竞争力排名中连续12年蝉联榜首。

这些城市所在的江苏省,在过去波澜壮阔的30余年之中,其发展也集中体现着机遇和挑战并存、变革与创新同在的变迁历程。

一、波澜壮阔的时代变迁

(一) 改革开放起步阶段(1978—1991年)

以1978年党的十一届三中全会为起点到1990年初上海浦东开发开放前,是江苏改革开放的起步阶段。在这一时期,全国沿海地区经济特区如雨后春笋般蓬勃发展,长三角、珠三角、闽南金三角被提升为国家层面的改革开放前沿。作为长三角改革开放的“排头兵”,江苏省紧抓乡镇企业和对外开放两个重点,率先奠定了扎实的发展基础。

1. 乡镇企业异军突起,小城镇稳步发展

十一届三中全会做出了以经济建设为中心的战略决定,江苏省经济社会呈现强劲发展势头,地区生产总值由1978年的249.24亿元增加到1985年的651.82亿元,年均增长14.72%。随着农村经济的发展,特别是农村家庭联产承包责任制等政策的实施,农村剩余劳动力的活力被激发出来,村办工业大举兴起,全省农村工业以年均近30%的速度增长。乡镇企业在江苏的城镇化进程中扮演了重要角色,带动了城镇化水

[1] 国家统计局,《中国城镇化率历年统计数据(1949—2013)》

[2] 国家统计局,《2014年经济数据》

[3] 周一星,关于中国城镇化速度的思考[J].城市规划,2006(51)

[4] 江苏省统计局,《江苏统计年鉴2014年》

平的较大提升。江苏制定了优先发展小城镇的政策,并于1983年实行“市管县”体制。至1985年年末,全省城镇非农业人口达到964.62万人。城镇化率由1978年的13.7%提高到1985年的17.7%。城镇建设势头良好,小城镇稳步发展,尤其是苏南地区乡镇企业快速发展,带动了小城镇建设,小城镇数量在增多,规模在扩大。

2. 对外开放开始起步,开发区风起云涌

1984年4月我国开放14个沿海港口城市,江苏南通、连云港位列其中,分别建立了经济技术开发区,自此以后,江苏省从东到西、由南到北,开放区域逐步扩大。1985年,苏州、无锡、常州及所辖的12个县(市)列为长江三角洲沿海经济开放区的组成部分。1988年,南京、镇江、扬州、盐城4个市所辖的19个沿海、沿江的县(市),以及南通、连云港2个市所辖的9个县(市)列入沿海经济开放区。江苏省政府先后批准了沿海经济开放区所辖的1260个乡镇作为对外开放的重点工业卫星镇。同年筹建南京(浦口)高新技术开发区,并于1991年升格为国家级开发区。逐步形成了“沿海开放城市—沿海经济开放区—经济技术开发区—重点工业镇”的多层次对外开放格局。大中城市开发区建设稳步发展,南京、无锡、南通、扬州等市兴办了国家级或省级高新技术开发区,特别是昆山自费工业开发区、张家港保税区、苏州工业园区的筹划建设,呈现出小城市向中等城市、中等城市向大城市跃迁的态势,全省工业化、城镇化逐步迈入新阶段。

(二) 改革开放深化阶段(1992—2000年)

以上海浦东开发开放为起点到2001年我国加入WTO前,是江苏改革开放的深化阶段。在这一时期,社会主义市场经济

体制改革翻开新篇章,现代企业制度、金融体制、外贸体制、分税制改革纷纷出台,市场化水平进一步提升,非公有制经济地位得到确立。这一阶段的江苏牢牢地把握住了浦东开发开放的重大机遇,以苏南城市为先锋,一方面加快提升市场化水平,另一方面加速外向型经济发展进程,大大促进了社会生产力的发展,为城市和区域经济社会发展注入了强大动力。

1. “四沿战略”接轨浦东开发开放

江苏敏锐地捕捉到浦东开发开放带来的发展机遇。在中央宣布浦东开发开放决定之后两个月,江苏明确地提出“坚决支持、主动服务、迎接辐射、促进发展”的方针,开创了呼应浦东开发开放的先例,把“加快发展沿海、重点发展沿江和沿沪宁、积极建设东陇海沿线”的“四沿”战略列入全省国民经济和社会发展规划,并着重制定了开发建设沿江经济带的总体规划,加快形成改革开放的新格局。同时,在紧邻上海的昆山、太仓、吴江形成了一条连接江苏与上海浦东的接轨带,东向横联,西向传导,在苏锡常地区兴建了一批开发区和工业小区,成为与上海浦东的接轨站,逐步与国际市场、世界经济接轨。

2. 外向型经济引领开发区发展

在1992年邓小平南方视察后,江苏完善了开发区发展政策,包括管理机构、劳动人事与工资、外商投资项目审批、土地审批、进出口业务和财政支持等方面。之后,一批国家级和省级开发区相继批准建立。1992年10月,经国务院批准,建立张家港保税区和苏州、无锡两个太湖旅游度假区,接着又批准建立苏州高新技术产业开发区、无锡高新技术产业开发区和常州高新技术产业开发区。1993年起先后建立了港口开发区、台商投资区、外向型农业综合开发区等68个省级开发区。1994年底,江苏把推进江苏经济国际化作为实现跨世纪发展目

标的三大战略之一，继续加大对外开放力度。1997年，苏州高新技术产业开发区又成为我国第一批向亚太经合组织成员特别开放的科技工业园。至此，江苏开发区建设的格局基本成形，开发区的建设吸引了大量的资本、人才、技术等生产要素，极大地促进了经济社会的发展。

（三）城市提质集约发展阶段（2001—2007年）

以2001年底我国加入WTO为起点，江苏社会经济进入新一轮更高层次的快速发展阶段。这一时期，成为世贸组织新成员的中国进入到改革开放的新阶段，江苏继续以对外开放“桥头堡”的姿态接轨国际经济发展浪潮，积极调整经济结构、提升经济发展水平、防范外在风险，同时也率先探索城市可持续发展、绿色发展的新道路。

1. “三化”互动，率先小康

经过近20年的发展，江苏经济已进入全面收获期，利用外资和外贸出口大幅度增长，投入和产出也大幅度增加，软、硬环境得到根本性改善，财政收入大幅度上升。各类开发区加速成长，项目规模扩大，技术含量明显增加，产业链条拉长。江苏加强新型工业化、城市现代化和经济国际化的互动，苏南及沿江地区成为国际资本投资的热土，全省已基本形成与国际分工互接互补的产业体系，形成与国际惯例接轨的经济运行机制及与扩大开放相配套的投资环境和服务体系。在新一轮沿江开发开放的基础上，加快了沿海开发进程。在经济发展的同时，江苏也强调富民优先，苏南地区在全国范围内率先实现了全面小康的建设目标。

2. 解决矛盾，集约发展

在取得显著成绩的同时，江苏城乡发展也面临着一些重要

问题和严峻挑战。主要表现为：经济结构性矛盾比较突出，资源环境的压力持续加大；大量外来务工人员尚未真正转化为市民、享受城市的公共服务，城镇化质量有待提高；城乡和区域发展的差距仍在拉大，统筹协调的任务依然很艰巨。为引导实现经济社会又好又快发展，江苏提出了一系列重要的发展理念、方针和政策，包括更加注重民生，重视城乡统筹、区域协调与社会和谐；更加注重转变经济发展方式，加快经济结构调整、自主创新和内生发展；更加强调节约资源、能源，保护生态环境，实现集约发展等。

（四）城市区域协同发展阶段（2008—2013年）

2008年全球金融危机爆发，作为国际市场中重要经济体之一，我国持续高速增长多年的GDP增速也受到极大影响，首次出现下滑，城市经济社会发展面临严峻挑战。为此，我国政府于2008年11月推出了一系列进一步扩大内需、促进经济平稳较快增长的措施。一方面寻找更高效的资源配置和空间组织方式，构建更加稳定的经济结构以抵御国际经济风险成为重点；另一方面挖掘新的潜力空间、寻求新的发展路径成为城市经济提振的关键。在这一阶段，江苏以区域形式组织城市、统筹配置资源要素，构建更加稳固的经济发展空间格局。同时着力激活后发地区发展动力、大力提振苏北城市经济、突出彰显后发优势，在金融危机的困境之中走出了一条南北差异化发展的变革之路。

1. 区域联动，合力共进

在江苏，省内和省外两个层面的城市区域组织同时开始加速推进。在长三角地区，2008年国务院通过的《关于进一步推进长江三角洲地区改革开放和经济社会发展的指导意见》、

长江三角洲城市经济协调会及联席会议制度的建立和运行等事件，都极大地促进了江苏省城市尤其是苏南城市融入长三角区域发展格局；新一轮省域城镇体系规划以建立“紧凑型城镇，开敞型区域”为指导，进一步强化了城镇轴带、都市圈的作用，形成了“一带两轴，三圈一极”的城镇空间格局。在区域视野下，城市空间加速联动发展、产业细化分工合作、设施共享便捷通达，为促进城市发展和区域竞争力增强提供了有力支撑。

2. 后发振兴，逆势崛起

也是在这次金融危机之中，苏北地区作为曾经的“发展洼地”，却增速强劲、优势凸显，不仅为长三角地区整体应对金融危机起到了“减震器”和“缓冲带”的保障作用，更成为欠发达地区经济振兴、区域协调发展的“新动力”和“增长极”。统计数据显示，在金融危机的次年，苏北5市GDP增速高于苏南地区2.1个百分点，GDP对全省经济增长的贡献率提升1个百分点，财政收入增长幅度比全省高出12.8个百分点。同年，在苏鲁、交界地区的常态化竞争中，徐州经济总量反超邻省济宁、连云港经济总量反超邻省日照，东陇海经济带上“双核”崛起；邳州现象、沐阳速度、突破睢宁、徐州振兴、淮安复兴、盐城崛起……一系列令人瞩目的字眼都反映出苏北城市正在发生巨大变化。毫无疑问，一系列支持苏北加快发展振兴、沿东陇海线产业带建设、沿海开发的政策措施，为苏北城市发展建设提供了有力支撑，在“保增长促发展”中彰显了极大后发优势，成为这一时期江苏城市发展的亮点。

（五）城市创新转型发展阶段（2014年至今）

中国GDP增速从2012年起开始回落，告别了过去30多

年平均年增长10%左右的高速增长时期，经济增长阶段开始发生根本性的转换。2014年，中共中央总书记习近平首次以“新常态”描述新周期中的中国经济，提出“适应新常态”的发展要求，同时，中国进入全面深化改革的元年、新型城镇化发展的元年。2015年，“一带一路”国家战略正式公布，也对新阶段的经济发展提出了加快开放的要求。面对增长速度换挡期、结构调整阵痛期、前期刺激政策消化期的“三期”叠加考验，江苏着力创新城市建设和发展模式，挖掘新的经济增长点，刺激城市经济转型发展，加速外向型经济发展，同时注重“以人为本”理念实践、持续探索新型城镇化之路，城市发展逐渐步入新的良性运行轨道。

1. 城市创新，转型提升

在面临经济新常态的压力下，江苏省的经济增长速度虽呈放缓趋势，但经济结构持续不断转型优化，服务业经济规模占比不断提升，金融、物流、创意设计等生产性服务业得到长足发展，互联网、物联网、平台经济等新业态得到大力扶持，城市民生建设和城镇化进程也卓有成效。为适应宏观需求新变化，省内城市积极推进国家新型城镇化试点工作，在大力保障民生的同时，以建设“智慧江苏”“健康江苏”“畅游江苏”等目标为载体，培育新的增长点，挖掘生产新亮点，发展消费新业态，激发市场新活力。全省深入实施创新驱动发展战略，加快推进产业科技创新中心和创新型省份建设，苏南国家自主创新示范区获国务院批复，江苏区域创新能力连续8年位居全国首位，科技进步贡献率超过60%，高新技术产业产值占规模以上工业产值比重达41.5%。城市内部，创客空间、创新社区、创意园区、科技新城等多样化的创新载体也不断涌现，为城市空间和经济增添了新的亮点。

2. 外向发展，开放格局

作为开放型经济大省，江苏着力在新常态中增创开放新优势，更好地发挥开放载体的支撑作用。2016年，江苏以出口同比0.2%的增幅，跻身全国7个出口正增长省份，占全国出口份额提高0.3个百分点。无论是引领新亚欧大陆桥的徐州、连云港，还是长江经济带上的宁镇扬、苏锡常，抑或是沿海的南通、盐城等，江苏各市、县都在积极融入对外开放格局。无锡市进出口、出口、进口3项指标实现正增长，淮安加速打造台资集聚新高地，徐州大力推动保税物流中心建设，南京启动复制推广上海自贸区经验工作，苏州设立国家跨境电子商务综合试验区……江苏城市开放载体建设卓有成效，开放型经济领域改革不断拓展，在新常态时期走出了一条外向发展、协作共赢的转型之路。

二、变革发展的城市总体规划

古而有城，规划古亦有之。城市规划紧随城市应运而生，也同样受到时代发展强烈的掣肘和塑造。中华人民共和国成立以来主要因袭前苏联的体制和方法，以计划经济体制下的方式对城市性质、规模布局等做出蓝图式的规划，城市规划内容基本局限于工程建设；1958年自“大跃进”后，城市规划工作几乎停顿；直至1978年，中央召开了第三次城市工作会议，提出了恢复城市规划的建议，城市规划才开始重新走上健康的发展道路。随着新世纪经济社会的加快发展和体制改革深化，我国城市规划的水平也得到了巨大提升，摆脱了一味模仿、追随国外城市规划理论的套路，根植于本土实际走出一条更符合中

国国情和特色的城市规划道路。

与城市发展的进程一致，江苏省的城市规划同样也相应地紧跟时代进程、把握变革脉搏，在不同的时期不断调整、完善和创新。其中，城市总体规划以城市发展为己任，承担着描绘城市未来蓝图、指引城市发展方向、助力城市经济社会进步、保障城市居民生活等重大责任，为全省城市发展发挥了重要作用。

（一）20世纪80年代末——以补缺型城市建设为主体的城市总体规划

十一届三中全会后，国内生产力得到极大解放，为以后城市的发展奠定了基础。1984年的十二届三中全会提出“公有制基础上有计划的商品经济”的论断，城市的发展开始加速。这一时期，江苏省的城市总体规划大都是以城市建设为主要特征，重点在于弥补基础设施建设欠账，并为随后大规模的发展奠定了基础。

该时期的规划编制带有较强烈的计划经济特征，以物质空间布局规划为核心。在城市总体规划中对各类用地及各项设施进行了详尽布局安排和详细要求。这些规划要求如果按照当前的发展情况来看，一般都是建设主体的自主行为，如工业用地布局调整细化到车间合并迁址要求，很难遵照规划实现；同时，规划较侧重于中心城区规划，城市发展强调中心城区为核心的极核发展，对市域范围内的城镇、乡村等关注较少；尚无统一的编制规范，规划编制较为关注空间层面，规划内容较为简明扼要，很少针对重点问题进行专题研究，对生态环境保护、社会发展、历史文化、综合防灾等方面问题考虑较少。

（二）20 世纪 90 年代中期——以经济增长为重点的城市总体规划

随着改革开放进一步深化，社会经济和城市建设迅猛发展，整个社会对城市规划的重视程度逐渐提高。根据“九五计划”指导思想，这一时期的城市总体规划主要目的在于促进城市发展和经济增长。城市总体规划契合“发展”的主旋律，针对性地提出了当时的城市现代化的量化指标等。

这一时期江苏城市的总体规划编制重心主要在于保障城市经济增长，如在对城市总体规划预期达到的目标进行量化确定，并针对性地提出了包括城镇化水平、GDP、科技进步贡献率、三产比重、人均居住建筑面积、人均道路面积等在内的发展指标体系。与此同时，总体规划也开始初步体现城乡协调发展的原则，具体体现在对市域城镇体系规划、规划指标确定等方面的重视；规划内容开始从仅关注用地空间布局转向对城市发展的综合考量，城市总体规划内容体系逐渐丰富；一些新的规划理念和技术手段也开始被逐步运用到规划实践中，包括生态理念、经济发展模型、地价分析方法、交通软件的运用等。此外，总体规划也开始重视通过公众参与的渠道了解现状，如采用问卷调查法征求市民意见，以分析数据作为研究基础之一。

（三）2000 年至 2013 年——以城乡统筹和资源配置为重点的城市总体规划

2000 年后，中国城市发展进入到高速增长阶段，特别以东部沿海省份城市表现尤为突出，以工业化动力，产业、人口、土地、资本呈爆发式增长，由此带来土地资源消耗较快、生态保护压力较大，在空间上呈现出扩张迅速，部分地区形成

出城镇建设用地连绵态势。在城镇发展动力持续增强的同时，乡村地区却存在产生系统性衰败的风险，城乡发展差距仍持续拉大，尤其是城乡居民在可支配收入和基本公共服务享受方面表现尤为突出。鉴于此，加强发展方式管控引导，促进区域与城乡协调发展，在这个阶段就显得尤为重要。2003 年，十六届三中全会正式提出科学发展观，强调要按照“五个统筹”理念推进各项事业发展，其中统筹城乡发展、统筹区域发展成为这个阶段城市发展的重要指导思想，也是这个阶段城市总体规划的重要使命。

江苏这一时期城市总体规划突出体现了城乡统筹、因地制宜、可持续发展的理念，率先开始探索破解城乡二元格局，规划工作的重点领域也由此前的城市为主转向城乡并重。城市总体规划的内容体系开始将产业规划、生态环境、居住空间、基础设施等内容提到同等重要的程度进行研究；城市总体规划功能片区的划分成为空间规划中尤为重要的一环，通过功能区划和空间结构的建立，综合协调市域产业布局、区域交通系统、基础设施、生态环境等，并建立相适应的城镇架构和管理机制，以实现集约紧凑的发展目标；以吴江为先，城市总体规划加强对生产、生活、生态三类空间的统筹，完整提出了以四区划定为抓手的空间管制理念与技术方法，同时，规划区的范围也拓展到了全市（县）域，进一步加强了城市总体规划对城乡统筹的协调力度，对空间利用的管控力度；此外，3S 技术开始大量运用于城市总体规划中，覆盖城乡的公众参与被大量引入，这些都对城市总体规划的进一步完善起到了重要作用。

2008 年世界金融危机后，中国经济高速增长面临压力，我国的城市规划也同时面临新的形势和要求。城市总体规划对经济发展状况做出了回应：突出了应对经济转型发展的需要，